

Nationale oder Europäische Grenzen? Italien und Spanien als Orte der EU-Grenzpolitik zwischen humanitärem Anspruch und restriktiver Wirklichkeit

Binder, Clemens

Veröffentlichungsversion / Published Version

Stellungnahme / comment

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Binder, C. (2020). *Nationale oder Europäische Grenzen? Italien und Spanien als Orte der EU-Grenzpolitik zwischen humanitärem Anspruch und restriktiver Wirklichkeit*. (Kurzanalyse / Österreichisches Institut für Internationale Politik, 5). Wien: Österreichisches Institut für Internationale Politik (oiip). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-70153-4>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Nationale oder Europäische Grenzen? Italien und Spanien als Orte der EU-Grenzpolitik zwischen humanitärem Anspruch und restriktiver Wirklichkeit

Clemens Binder



Zusammenfassung

Die Migrations- und Grenzschutzpolitik der EU befindet sich in einem ständigen Spannungsfeld zwischen nationalstaatlichen und gesamteuropäischen Zugängen. Besonders sichtbar wird dieses an der mediterranen Außengrenze, wo die Staaten sowohl für die Implementierung ihrer nationalen Politiken als auch für die Migrationspolitik der EU verantwortlich sind und damit die Praxis der Migrations- und Grenzkontrolle stark prägen. An den Beispielen Italiens und Spaniens erläutert diese Kurzanalyse wie dieser Gegensatz von EU-Politik und den nationalstaatlichen Praktiken die Migrations- und Grenzschutzpolitik der EU beeinflusst. Besonders sichtbar wird das anhand der Dichotomie aus humanitären Maßnahmen und Kontrollmaßnahmen, da oftmals eine politische Praxis der Sicherheit und Kontrolle, als Widerspruch zu einem humanitären Ansatz verfolgt wird. Die Analyse lässt den Schluss zu, dass insbesondere auf EU-Ebene Kontrollmaßnahmen überwiegen, während humanitäre Maßnahmen vor allem aus nationalen Initiativen entspringen und wenig Einfluss auf die gesamte EU-Politik haben.

Keywords:

Migration, Grenzsicherheit, Europäische Union, Italien, Spanien

Autor

Clemens Binder, MA ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am oiip und Doktorand am Institut für Politikwissenschaften an der Universität Wien. Er ist Stipendiat (DOC) der Österreichischen Akademie der Wissenschaften. In seiner Dissertation beschäftigt er sich mit dem Zusammenhang Europäischer Grenzpolitik und EU-Forschungsprogrammen. Seine Fachgebiete umfassen außerdem Migrations- und Grenzschutzpolitik der EU, kritische Ansätze zu Sicherheit und Internationaler Politik sowie Sicherheit und Technologien.

Impressum:

Österreichisches Institut für Internationale Politik – oiip,
1090 Wien, Berggasse 7, www.oiip.ac.at, info@oiip.ac.at
Copyright © 2020

Einleitung

Eine der zentralen Debatten in der Migrations- und Grenzschutzpolitik der Europäischen Union betrifft das Verhältnis zwischen den Politiken der Nationalstaaten und der EU. Durch den im Schengener Abkommen gelegten Fokus auf den Schutz der Außengrenzen sind es insbesondere die Staaten an der Außengrenze, deren politische Bedeutung in der Migrationspolitik zentral ist. Gleichzeitig versucht die EU insbesondere durch die Stärkung der Grenzschutzagentur Frontex, etwa durch die zweimalige Ausweitung des Mandats sowie durch die Schaffung des sogenannten „Standing Corps“ von 10.000 Einheiten, oder auch durch Maßnahmen wie beispielsweise die Schaffung eines Hotspot-Systems¹, eine gesamt-europäische Lösung zu finden. Dass allerdings auch EU-Maßnahmen in ihrer Umsetzung oftmals vor allem von Nationalstaaten abhängig sind, zeigte sich in jüngster Vergangenheit an der katastrophalen Lage im EU-Hotspot Moria auf Lesbos. Der griechische Staat ist dort für die Aufnahme von MigrantInnen und Geflüchteten an der EU-Außengrenze verantwortlich, hat gleichzeitig aber seine nationale Migrationspolitik implementiert. Der im September 2020 veröffentlichte Migrationspakt der EU unterstreicht die Wichtigkeit der Abstimmung von nationalen Maßnahmen mit

dem europäischen Zugang (Europäische Kommission 2020: 6).

Durch diese Dualität aus Nationalstaaten und EU entsteht ein Spannungsfeld aus nationalstaatlichen und europäischen Interessen in der Migrationspolitik, welches insbesondere an den mediterranen EU-Außengrenzen sichtbar wird, wo die größten Migrationsbewegungen stattfinden. Verstärkt wird diese Dualität dadurch, dass Frontex und die EU die mediterrane Grenze in drei Bereiche unterteilen: Das westliche Mittelmeer zwischen Spanien und Nordafrika, das zentrale Mittelmeer südlich von Italien und das östliche Mittelmeer in der Ägäis und im Raum der griechischen Inseln. Während nach dem Höhepunkt der sogenannten „Migrationskrise“ im Jahr 2015 vor allem bei der zentralen und östlichen Mittelmeerroute vermehrt irreguläre Grenzübertritte verzeichnet wurden, kam es im Jahr 2018 zu einer Zunahme entlang der westlichen Mittelmeerroute.² Durch diese Einteilung erlangen die jeweiligen Nationalstaaten zusätzlich an Bedeutung für die Implementierung von EU-Maßnahmen, die in den jeweiligen Regionen geplant werden – auch wenn zahlreiche Operationen in den Regionen durch die EU oder Frontex durchgeführt werden. Dies bedeutet, dass die Anrainerstaaten an den Außengrenzen insbesondere die politische Praxis

¹ In diesem System kooperieren Frontex, die EU-Asylbehörde EASO und andere Behörden, um eine zentrale Stelle zur Aufnahme und Registrierung von MigrantInnen und Geflüchteten aufzubauen. Dieses führt oft zu negativen Konsequenzen, sowohl humanitär für MigrantInnen und Geflüchtete als auch logistisch für die Orte, wo die Hotspots errichtet wurden, wie bspw. in Moria sichtbar wurde (Papoutsis et al. 2019, Pallister-Wilkins 2018).

² Die Daten stammen von <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-routes/central-mediterranean-route/>, <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-routes/western-mediterranean-route/> und <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-routes/eastern-mediterranean-route/>

der Migrationskontrolle und der Grenzsicherheit (Côté-Boucher et al. 2014) bestimmen, und durch diese Praxis die Grenzpolitik nicht nur umsetzen, sondern aktiv durchführen und damit beeinflussen.

Diese Kurzanalyse erläutert an den Beispielen Italiens und Spaniens, wie sich dieses Spannungsfeld auf die Migrations- und Grenzschutzpolitik in der EU auswirkt und betont hierbei vor allem die Rolle der nationalstaatlichen Politiken und deren Verhältnis zur europäischen Ebene. Dieses Verhältnis wird in dieser Analyse als wechselseitig beschrieben. Einerseits wird sichtbar gemacht, wie durch EU-Politik nationale Zugänge angepasst werden, andererseits wird aber besonders erläutert, wie nationale Maßnahmen den europäischen Zugang beeinflussen und in gesamteuropäische Zugänge inkorporiert werden. Dabei fokussiert sich die Analyse besonders auf eine weitere zentrale Dichotomie – jene zwischen humanitärem Handeln und dem Wunsch nach mehr Kontrolle. Wie diese Analyse zeigen wird, änderte sich die Migrationspolitik sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene stärker in Richtung Kontrolle und Sicherheit.

Italien und Spanien stellen aufgrund mehrerer Aspekte ideale Fallbeispiele für diese Analyse dar. Erstens durch ihre Lage. Laut der Internationalen Organisation für Migration (IOM), ist besonders das zentrale Mittelmeer die tödlichste Grenzregion der Welt³ – noch vor der stark militarisierten Grenze zwischen den USA und Mexiko. Auch das

westliche Mittelmeer wird als gefährliche Route deklariert – aus diesem Grund spielt die Dichotomie zwischen Humanitarismus und Kontrolle eine große Rolle in den Migrationspolitiken der beiden Staaten. Zweitens sind die Migrationspolitiken der beiden Staaten durch ihre Reaktion auf Krisen gezeichnet, die dann zu langfristigen Maßnahmen führten – ähnlich wie auf der EU-Ebene (Jeandesboz und Pallister-Wilkins 2016). Italien begegnete der Krise Anfang der 2010er-Jahre zuerst mit humanitären Mitteln, später fand jedoch – sowohl durch die Aktivität der EU als auch durch die Amtszeit des rechtsnationalistischen Matteo Salvini als Innenminister – eine Hinwendung zu äußerst restriktiven Maßnahmen statt. Spanien hingegen stärkte in Folge der Krise im Jahr 2006 seine Kontrollkapazitäten – viele Maßnahmen wurden von der EU für den gesamteuropäischen Ansatz übernommen. In den vergangenen Jahren änderte Spanien jedoch seine Linie etwas, was sich beispielsweise in der Aufnahme des NGO-Schiffs Aquarius 2018 manifestierte, als Salvini ein Anlegeverbot für die Aquarius in Italien aussprach.

Der Fokus auf die nationalstaatlichen Migrationspolitiken ist auch deshalb zentral, weil dadurch erläutert wird, wie politische Ziele und Praktiken der Staaten und jener der EU im Migrations- und Grenzkontrollbereich interagieren und welche Möglichkeiten, aber auch Probleme die Nationalstaaten in der Gestaltung ihrer Migrationspolitik durch die Abstimmung auf EU-Ebene haben. Diese Analyse soll dazu beitragen, Entwicklungen an einer der wichtigsten EU-Außengrenzen zu

³ https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean?migrant_route%5B%5D=1376

kontextualisieren und ein Verständnis davon zu erzeugen, wie durch nationalstaatliche Entwicklungen die gesamte EU-Migrationspolitik verändert werden kann.

Italien – von Mare Nostrum bis Salvinis Sicherheitsdekret

Seenotrettung als definierendes Element der italienischen Migrationspolitik

Im September 2020 vermeldete das italienische Innenministerium, dass im Zeitraum von 1. Jänner bis 31. August mehr als 19.000 MigrantInnen und Geflüchtete per Boot an der italienischen Küste gelandet sind. Im selben Zeitraum im Jahr 2019 erreichten lediglich 5.200 MigrantInnen und Geflüchtete Italien auf dem Seeweg.⁴ Diese Zunahme führt zu einer Verschlechterung der humanitären Situation, beispielsweise mussten Anfang September 450 Personen vor der Insel Lampedusa aus Seenot gerettet werden und das Aufnahmезentrum auf Lampedusa stand vor dem Zusammenbruch.⁵ Die instabile Lage entlang der zentralen Mittelmeerroute, besonders durch die Migrationsbewegungen, die seit dem arabischen Frühling 2011 entstanden sind, haben Italien einer schwierigen Situation ausgesetzt und wiederholt für humanitäre Katastrophen, die oft zahlrei-

che Todesopfer zur Folge hatten, geführt. Insbesondere die Insel Lampedusa und die umliegenden Gewässer sind immer wieder Schauplatz humanitärer Tragödien. Im Oktober 2013 kamen bei zwei Bootsunglücken innerhalb von 8 Tagen mehr als 600 MigrantInnen und Geflüchtete ums Leben. Dieses massive Unglück führte zu einem kurzfristigen Paradigmenwechsel in der italienischen Migrationspolitik, nämlich dem deutlich stärkeren Fokus auf humanitäre Seenotrettung als primäres Ziel von Migrations- und Grenzschutzpolitik.

Als Konsequenz aus den zwei Bootsunglücken 2013, rief die italienische Regierung am 18. Oktober 2013 den Notstand in der Straße von Sizilien aus. Im selben Zeitraum initiierte die italienische Marine die Operation „Mare Nostrum“, die in dieser Form ein Novum darstellte. Mare Nostrum war eine dezidiert auf Seenotrettung ausgelegte Operation. Während ihres Verlaufs vom 18. Oktober 2013 bis 31. Oktober 2014 wurden mehr als 150.000 Personen gerettet.⁶ Der Richtungswechsel war auch in der Praxis der Operation zu sehen, nämlich dadurch, dass Boote aus libyschen Hoheitsgewässern gerettet anstatt zur Rückkehr gezwungen wurden wie Kasperek (2015:4) beschreibt. Mare Nostrum wurde im Nachhinein teilweise trotz, teilweise aufgrund seines humanitären Erfolgs oftmals kritisch betrachtet, beispielsweise führte der Einsatz des Militärs zu star-

⁴ https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2020-09/cruscotto_statistico_giornaliero_11-09-2020.pdf

⁵ <https://www.euronews.com/2020/08/30/italian-migrant-hotspot-on-the-brink-of-collapse-after-nearly-half-thousand-migrants-disem>

⁶ <https://missingmigrants.iom.int/iom-applauds-italy%E2%80%99s-life-saving-mare-nostrum-operation-%E2%80%9Cnot-migrant-pull-factor%E2%80%9D>

ken akademischen Debatten hinsichtlich der Verbindung zwischen Militarisierung und Humanitarismus (ibid.).

Die politische Debatte rund um Mare Nostrum und dessen Fortführung ist illustrativ für die beiden in der Einleitung angesprochenen Spannungsfelder, einerseits zwischen Nationalstaaten und EU, andererseits zwischen Humanitarismus und Kontrolle. Die Durchführung von Mare Nostrum stellte ein stark unilaterales Vorgehen Italiens dar – die EU unterstützte Italien nur in geringem Ausmaß finanziell, die Grenzschutzagentur Frontex war in die nationale Marineoperation Mare Nostrum nicht involviert (Carrera und den Hertog 2015: 3). Frontex befürchtete einen Verlust an Einfluss im zentralen Mittelmeer durch die Zurückdrängung der Operationen Hermes und Aeneas (ibid.: 7) und die EU-Kommission forderte eine Abstimmung nationaler Maßnahmen mit Frontex, erkannte aber gleichzeitig, dass Frontex die Kapazitäten fehlen würden, um eine Operation wie Mare Nostrum durchzuführen (Europäische Kommission 2013). Das Beispiel Mare Nostrums illustriert damit, wie Italien die Migrationspolitik durch humanitäre Praxis implementierte, jedoch aufgrund der Divergenzen in diesem Bereich mit der EU-Linie nachhaltig stärkere Kontrollmaßnahmen entstanden.

Die andere hauptsächliche Diskussionslinie betraf die befürchteten negativen Auswirkungen auf die Kontrolle der EU-Außengrenzen durch Mare

Nostrum. So bezeichnete der damalige interimistische Direktor der Agentur Gil Arias Mare Nostrum als „Pull-Faktor“ (ibid.: 4) für MigrantInnen und Geflüchtete und eröffnete damit eine Diskussion, die nicht nur den italienischen, sondern auch den gesamteuropäischen Diskurs in der Seenotrettung bis heute dominiert. Viele öffentliche Akteure übernahmen das Pull-Faktor Narrativ, insbesondere die konservative Forza Italia und die rechtsnationale Lega unter Matteo Salvini forderten eine sofortige Einstellung Mare Nostrums und nannten die Operation einen „Taxidienst“.⁷ Lediglich die IOM bezeichnete Mare Nostrum „nicht als Pull-Faktor“⁸ – eine Aussage, die durch empirische Evidenz durchaus belegbar ist (Cusumano und Villa 2020, Steinhilper und Gruijters 2018). Dennoch konnte man in der öffentlichen Debatte erkennen, dass der politische Wille, Kontrolle und Sicherheit auf Kosten humanitärer Maßnahmen forderte.

Aufgrund der fehlenden Finanzierung durch die EU und durch den stärkeren Fokus auf Kontrolle konnte Mare Nostrum nicht fortgesetzt werden. Am 1. November 2014 startete schließlich die Frontex-Operation „Triton“ als Nachfolge von Mare Nostrum, Hermes und Aeneas. Mit Triton änderte sich der Fokus in der Praxis drastisch – während Kontrolle und Sicherheit zentral waren, spielte humanitäre Seenotrettung eine untergeordnete Rolle. Triton war insbesondere darauf ausgerichtet, MigrantInnen und Geflüchtete abzufangen und Schiffe zu blockieren (Tazzioli

⁷ <http://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/Gasparri-ironizza-Mare-Nostrum-No-Taxi-Loro-b15685a5-bcf5-4e01-87c7-4ff6a0cba542.html>

⁸ <https://missingmigrants.iom.int/iom-applauds-italy%E2%80%99s-life-saving-mare-nostrum-operation-%E2%80%9Cnot-migrant-pull-factor%E2%80%9D>

2016). Sichtbar wird dies auch in den zwei Phasen der Triton-Operation – in der ersten Phase, in der eine geringe Aktivität im Bereich der Seenotrettung zu erkennen war, stiegen die Todeszahlen im zentralen Mittelmeer massiv an. Darauf wurde die Aktivität in diesem Bereich erhöht und in der zweiten Phase sanken die Todeszahlen wieder auf das Niveau während Mare Nostrum (Steinhilper und Gruijters 2018: 526). Dennoch wurde während Triton und der Triton-Nachfolgeoperation Themis der Fokus auf humanitäre Hilfe insgesamt deutlich geringer – ebenso wie bei der EU-Mari-neoperation Sophia, deren Einsatzgebiet zwischen Italien und Libyen liegt (Cusumano 2019, Riddervold 2018). Dies führte zu einem Vakuum im humanitären Bereich, in welchem insbesondere NGOs wie beispielsweise SeaWatch aktiv wurden, um Seenotrettung und humanitäre Hilfe zu leisten (Panebianco 2019). Die Diskussion um die NGOs stellte einen entscheidenden Aspekt der Amtszeit Matteo Salvinis als Innenminister dar, worauf im nächsten Abschnitt genauer eingegangen wird.

Die Abkehr vom Humanitarismus – Matteo Salvinis Sicherheitsgesetze

Die Zuspitzung der Debatte um Migration und der Fokus auf Sicherheits- und Kontrollaspekte führte nach der Wahl 2018 zu einer Koalition der großen Wahlgewinner, der rechtsnationalistischen Lega und der populistischen Cinque Stelle (Fünf

Sterne)-Bewegung unter dem parteifreien Ministerpräsidenten Giuseppe Conte. Der Chef der Lega, Matteo Salvini, übernahm den für die Migrationspolitik wichtigen Posten des Innenministers. Matteo Salvinis Amtszeit als Innenminister war von zwei verschiedenen, aber stark verbundenen Aspekten geprägt – einerseits die öffentlich geführte Debatte über die Kriminalisierung von Seenotrettung und dem Anlegeverbot für NGO-Schiffe, andererseits die beiden Sicherheitsgesetze (*decreto sicurezza* und *decreto sicurezza bis*) die Salvinis Anti-Migrationslinie auch politisch implementieren sollen und zu einer Kriminalisierung der Seenotrettung führten (Cusumano und Villa 2020). Salvini konnte durch seine Migrationspolitik einerseits den Diskurs in dem Bereich auch so stark bestimmen, dass seine Linie in der Bevölkerung stark unterstützt wurde (Geddes und Pettrachin 2020), andererseits die Praxis der Migrationspolitik massiv beeinflussten.

Das erste Sicherheitsgesetz (*decreto sicurezza*)⁹, welches im Dezember 2018 beschlossen wurde, hob den sogenannten „humanitären Schutz“ auf, der MigrantInnen und Geflüchteten gewährleistet werden konnte, die keinen Anspruch auf Asyl oder subsidiären Schutz hatten. Geddes und Pettrachin (2020: 237) erkennen durch dieses Gesetz eine starke Änderung in der Infrastruktur der Aufnahmezentren, während Italien zuvor ein System betrieb, welches aus kleinen, lokalen Strukturen zur Aufnahme bestand, fokussierte das durch das Sicherheitsgesetz geschaffene System große Aufnahmestrukturen, die auch weniger Leistungen

⁹ <https://www.giurdanella.it/wp-content/uploads/2018/10/D.L.-113-2018.pdf>

im Bereich der Integration beinhalteten. Dieses Gesetz führte gepaart mit anderen Umständen, wie der Volatilität der Migrationsbewegungen auch zu einer Zuspitzung der Lage in den Hotspots. Im September 2020 musste der Hotspot auf Lampedusa schließen, nachdem mehr als 1000 Personen in der für 95 Personen konzipierten Einrichtung untergebracht wurden.¹⁰ Die Lage dürfte sich angesichts der massiven Bootslandungen auf der Insel weiter verschärfen.

Das zweite Sicherheitsgesetz (*decreto sicurezza bis*)¹¹, welches im Juni 2019 beschlossen wurde, zielte insbesondere auf die Kriminalisierung der Seenotrettung ab. So gab es dem Innenminister die Möglichkeit, den Zugang zu den territorialen Gewässern Italiens zu verbieten, so es die öffentliche Sicherheit erfordere.¹² Dieses Gesetz materialisierte die Debatte rund um die NGO-Schiffe, die in der Straße von Sizilien MigrantInnen und Geflüchtete retteten und in Italien anlegen wollten. Eine besondere Eskalation stellten hier die Fälle der *Sea-Watch 3* und der *Open Arms* dar, beiden Schiffen verweigerte Salvini öffentlichkeitswirksam die Anlegeerlaubnis. Die Praxis der Anlegeverbote fand jedoch insbesondere im Zuge der COVID19-Pandemie Anwendung und wurde auch durch gesundheitspolitische Maßnahmen begründet.

Salvinis Migrationspolitik wurde in Italien von vielen Seiten stark kritisiert. So stellten sich beispielsweise die BürgermeisterInnen mehrerer Städte wie Neapel und Palermo offen gegen die beiden Sicherheitsdekrete, auch Präsident Sergio Mattarella hielt die Kriminalisierung der Seenotrettung in diesem Ausmaß für potenziell verfassungswidrig (Geddes und Petrachin 2020: 238). Im Falle der *Open Arms* steht Salvini ein Gerichtsprozess in Palermo bevor. BeobachterInnen wie Palm und Barrana (2019) erkannten aber nicht notwendigerweise eine komplette Neuausrichtung der Migrationspolitik unter Salvini, sondern eine stärkere Priorisierung von Grenzschutzmaßnahmen. Diese Kontinuität wird auch darin sichtbar, dass beide Gesetze von der Nachfolgeregierung (dem sozialdemokratischen Partito Democratico und Cinque Stelle) nach wie vor nicht aufgehoben wurden, auch wenn dies bereits angekündigt war. Auch stellte Salvinis Linie keinen kompletten Gegensatz zur Linie der EU dar – zwar agierte er radikaler, der Fokus auf Sicherheit und Kontrolle auf Kosten humanitärer Maßnahmen war allerdings auf EU-Ebene bereits zuvor am Beispiel Triton zu sehen und hat sich seither nicht verändert. In Salvinis Politik lässt sich vor allem eine Praxis der Kriminalisierung und Abschottung entdecken, die allerdings – im Gegensatz zu den humanitären Ambitionen durch Mare Nostrum –

¹⁰ https://www.corriere.it/cronache/20_settembre_02/a-lampedusa-situazione-choc-sfollare-subito-centro-migranti-156cb16e-ed57-11ea-b7a7-558c0458760a.shtml

¹¹ <https://www.giurdanella.it/wp-content/uploads/2019/06/Decreto-Legge-Sicurezza-Bis-G.U.-14-06-2019.pdf>

¹² Original: *“Il Ministro dell’interno, può limitare o vietare l’ingresso, il transito o la sosta di navi nel mare territoriale, salvo che si tratti di naviglio militare o di navi in servizio governativo non commerciale, per motivi di ordine e sicurezza pubblica”*

deutlich stärker in die gesamteuropäische politische Praxis Einzug fanden, wie jüngste Debatten um geschlossene Häfen für NGO-Schiffe (bspw. die Alan Kurdi im September 2020)¹³ in Italien und Malta zeigten.

Spanien – ein Vorreiter für die EU?

Das westliche Mittelmeer und die Etablierung der spanischen Migrationspolitik

In jüngerer Vergangenheit, insbesondere seit Beginn der Amtszeit des sozialistischen Ministerpräsidenten Pedro Sánchez, positionierte Spanien sich oftmals als liberaler Gegenpol zu den restriktiven Migrationspolitiken, beispielsweise gegenüber Italien in der Frage der Öffnung der Häfen für NGO-Schiffe (Fine und Torreblanca 2019). Historisch betrachtet hat Spanien jedoch bereits in den 1990er-Jahren, spätestens aber während der 2000er-Jahre, eine Reihe äußerst restriktiver Maßnahmen beschlossen und restriktive Praktiken angewandt (siehe Moffette 2018). Dies führte zu einer temporären Beruhigung der Lage, auch während der Migrationskrise 2015. In den vergangenen Jahren stiegen die Zahlen der Landungen jedoch wieder an.¹⁴ Viele dieser Maßnahmen gelten heute in Europa als exemplarisch. Spanien hat ein System installiert, das Praktiken

von Überwachung und Kontrolle in den Vordergrund stellt, und welches sich unter anderem durch zwei zentrale Komponenten auszeichnet – Technologisierung und Externalisierung. In Folge wird ein kurzer Überblick über die politische Situation gegeben, in welcher dieses System entstanden ist.

Ebenso wie in Italien war in Spanien eine humanitäre Krise der Auslöser für einen Umbruch in der Migrationspolitik. Die sogenannte „crisis de los cayucos“, die „Krise der Boote“, im Zuge derer mehr als 30.000 MigrantInnen und Geflüchtete von Westafrika aus die Kanarischen Inseln und knapp weitere 10.000 in Andalusien spanisches Territorium erreichten, führte zu einer Reaktion sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene. Auch während der „crisis de los cayucos“ stiegen die Todeszahlen im westlichen Mittelmeer und im Westatlantik stark an. Im Jahr 2006 wurden mehr als 6.000 Personen als tot oder verschwunden gemeldet, als sie versuchten die Kanarischen Inseln zu erreichen.¹⁵ Dies unterstreicht auch die in der Einleitung erwähnte Hypothese, dass Migrationspolitik in Europa oftmals eine Reaktion auf Krisen ist, die in der Praxis zu schnellen Antworten führt und letztlich in langfristigen Maßnahmen mündet.

Die Situation an den spanischen EU-Außengrenzen führte nicht nur in Madrid zu Konsequenzen. Spanien übte damals starken Druck auf die EU

¹³ <https://www.dw.com/de/alan-kurdi-nimmt-kurs-auf-marseille/a-55027370>

¹⁴ <https://www.publico.es/sociedad/migraciones-crisis-cayucos-record-pateras-recetas-fallidas-viejo-problema.html>

¹⁵ https://cadenaser.com/ser/2006/12/27/espana/1167180611_850215.html

aus, um eine gemeinsame Lösung für die Probleme zu erarbeiten, auch um eine Lösung für die innerspanischen Konflikte zwischen der Zentralregierung und der Regionalregierung auf den Kanarischen Inseln zu finden. Diese Lösung materialisierte sich in der Frontex-Operation Hera, welche bis heute aktiv ist und die wichtigste Aktivität der Grenzschutzagentur in der Region darstellt. Heras Funktionsweise lässt sich durchaus auch als Blaupause für andere Frontex-Operationen deuten, Priorität haben Kontroll- und Sicherheitsmaßnahmen, humanitäre Maßnahmen nehmen eine untergeordnete Rolle ein (Vaughan-Williams 2008). Der Einfluss Spaniens und der spanischen Debatten auf die Praktiken der Agentur waren außergewöhnlich groß (Carrera 2007), was nicht zuletzt darauf zurückzuführen war, dass Frontex zum damaligen Zeitpunkt noch nicht dieselben Kompetenzen besaß, wie heute. Hierbei ist allerdings auch ein Unterschied zu Italien festzustellen – Spanien setzte von Beginn an die Priorität auf Kontrolle und konnte dadurch eine europäische Lösung zu seinen Interessen definieren – anders als bei Mare Nostrum und Triton, wo die EU die italienische Praxis nicht fortführte. Das Spannungsfeld zwischen Nationalstaaten und EU wird daher insbesondere im Bereich humanitärer Maßnahmen und Praktiken sichtbar.

Spanische Infrastrukturen = Europäische Infrastrukturen?

Spaniens Vorreiterrolle beschränkt sich jedoch nicht nur auf den maritimen Bereich. Die beiden spanischen Enklaven Ceuta und Melilla am afrikanischen Kontinent sind wichtige Orte, um EU-Territorium zu erreichen und daher zentrale Orte der spanischen und europäischen Grenzpolitik. Bereits in den 1990er-Jahren wurden in den beiden Enklaven Zäune und Abwehrmechanismen – zum Teil durch finanzielle Unterstützung der EU – errichtet, um MigrantInnen und Geflüchtete abzuschrecken (Moffette 2018, Pallister-Wilkins 2017). Diese Zäune wurden ständig ausgebaut und modernisiert. In den 2000er-Jahren wurden sechs Meter hohe Stacheldrahtzäune errichtet, die zusätzlich mit einer Vielzahl an Überwachungstechnologien und Wachtürmen ausgestattet wurden (Pallister-Wilkins 2017: 70). Dennoch wurden Ceuta und Melilla wiederholt Schauplatz gewalttätiger Push-Backs¹⁶ und Eskalationen. 2019 versuchten hunderte MigrantInnen und Geflüchtete nach Ceuta bzw. Melilla zu gelangen, 2020 kam ein Migrant bei einem weiteren Versuch, die Grenzzäune zu überqueren, ums Leben.¹⁷ Im Februar 2020 entschied der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), dass Ausweisungen von MigrantInnen und Geflüchteten, welche irregulär die Enklaven erreichen, rechtens sind und legalisierte dadurch Push-Backs.¹⁸ Die Politik des Grenzschutzes in

¹⁶ Oftmals gewaltsame Rückdrängung von Personen ohne Aufenthaltstitel in ein Nachbarland

¹⁷ <https://de.euronews.com/2020/08/20/1-toter-bei-sturm-auf-spanische-enklave>

¹⁸ <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2020-02/fluechtlingspolitik-migranten-spanien-marokko-pushbacks-egmr>

Ceuta und Melilla lässt sich dadurch als Praktiken der physischen Abschreckung (Carling 2007) und der Militarisierung (Pallister-Wilkins 2017) bezeichnen.

Der Ausbau von Infrastrukturen und technologischen Instrumenten im Grenzschutz ist nicht nur in den Enklaven sichtbar, sondern ist ein wichtiger Aspekt der spanischen Migrationspolitik. Eine der wichtigsten Infrastrukturen ist das *Sistema Integrado de Vigilancia del Exterior* (SIVE), ein von der Guardia Civil betriebenes Überwachungssystem, welches von der konservativen Regierung 2000 etabliert wurde, jedoch auch unter der Regierung der Sozialistischen Partei (PSOE), die zu Beginn Widerstand gegen das System geleistet hatte, ausgebaut wurde. Während das System im Jahr 2000 lediglich in der Straße von Gibraltar getestet wurde, wurde es kontinuierlich weiter expandiert. 2006 wurde es auf den Kanarischen Inseln installiert und 2010 umfasste es die gesamte spanische Küste (Fisher 2018). Durch SIVE, eine Kombination aus Radartechnologien, Kameras und Sensoren, sollen Boote, die auf dem Seeweg spanisches Territorium erreichen wollten, erkannt und abgefangen werden. Das System wurde oftmals als Vorbild gelobt. Die EU finanzierte den Ausbau des Systems zwischen 2007 und 2013 mit mehr als 53 Millionen Euro (Fisher 2018) und nutzte die Infrastruktur sowohl im Zuge der Heranoperation als auch in der Etablierung des EU-weiten Überwachungssystems EUROSUR (Godenau und López-Sala 2016: 159), welches in seiner Konzeption starke Ähnlichkeiten zu SIVE aufweist. In der Gestaltung und Praxis von SIVE wird außer-

dem das Verhältnis zwischen humanitärer Seenotrettung und Kontrolle erneut sichtbar – während die spanische Regierung und die Guardia Civil die Bedeutung der technischen Hilfsmittel für humanitäre Zwecke betonen, kritisiert beispielsweise Carling (2007: 18) dass die Guardia Civil nicht die Kapazitäten hätte, humanitäre Missionen und Search and Rescue durchzuführen.

Sowohl in den Enklaven als auch im Kontext mit SIVE ist zu erkennen, dass deutlich geringere Spannungen zwischen der nationalstaatlichen Ebene und der EU-Ebene sichtbar werden. Die EU wird in beiden Fällen unterstützend tätig, und übernimmt insbesondere im Falle von SIVE und EUROSUR nationalstaatliche Maßnahmen. Das ist insbesondere interessant, weil diese Maßnahmen, auch wenn im Falle von SIVE kommuniziert, tendenziell einen stärkeren Fokus auf Kontrolle als auf Humanitarismus haben. Im Falle der Schaffung von Überwachungsinfrastrukturen werden die Spannungsfelder sichtbar, allerdings auf deutlicher kooperativerer Ebene als im Falle der maritimen Seenotrettung.

Externalisierung: (K)ein Mittel zum Erfolg?

Die zweite Praxis, in welcher die spanische Migrations- und Grenzsicherheitspolitik als vorbildhaft für die EU gesehen wird, ist im Bereich der Externalisierung (Fine und Torreblanca 2019: 7), die „den Prozess der territorialen und administrativen Ausweitung der Migrations- und Grenzpolitik

eines bestimmten Staates in Drittstaaten hinein“¹⁹ (Casas-Cortes et al. 2016: 231) beschreibt. Zwar ist insbesondere die nationale spanische Migrationspolitik stark von Maßnahmen durch Externalisierung geprägt, jedoch übernimmt die EU zusehends diese Form der Politik und unterstützt diese. Ein Beispiel dafür ist das sogenannte Seahorse-Netzwerk, eine Reihe von EU-finanzierten Projekten, um den Informationsaustausch zwischen Spanien und den Staaten Westafrikas, wie Senegal oder Mauretanien zu stärken. Dazu sollten insbesondere technologische Strukturen, wie beispielsweise Satellitenkommunikation ausgebaut werden, um die Maßnahmen gegen die irreguläre Migration im Westatlantik besser zu koordinieren (Casas-Cortes et al. 2016). Auch die bereits angesprochene Kooperation zwischen Spanien und Marokko wurde sowohl durch EU-Finanzierungen unterstützt, als auch im Diskurs oftmals als vorbildhaftes Beispiel für die EU-Politik genannt (Carrera et al. 2016: 3).

Instrumente, welche für die Externalisierung der spanischen Migrationspolitik neben der Etablierung technologischer Infrastrukturen entscheidend sind, sind beispielsweise auch die Ausbildung von Grenzwachbeamten oder die Versorgung mit Equipment (Vives 2017). Ein wichtiges, jedoch äußerst umstrittenes Instrument sind die Rückführungsabkommen, welche Vives (ibid.: 214) als teuer und logistisch komplex beschreibt. Problematisch sind diese Abkommen auch aus

diesem Grund, weil Spanien dadurch eine Veranlassung sieht, das *non-refoulement* Prinzip²⁰ zu missachten und MigrantInnen und Geflüchtete sofort nach Senegal oder Mauretanien rückzuführen. Dennoch fand die Politik der Rückführabkommen Einzug in die europäische Politik, sowohl auf bilateraler Ebene beispielsweise zwischen Frankreich und Marokko, als auch auf EU-Ebene im „Gesamtansatz für Migration und Mobilität“ (Europäische Kommission 2011), der die Externalisierungspolitik der EU definiert. In diesem wird festgestellt, dass *„Rückübernahme und Rückführung fest in dem weiter gefassten Gesamtansatz verankert werden [sollten]“*.

Die Externalisierung des Grenzschutzes stellt auch eine Verbindung zwischen Spanien und Italien her, da Italien ebenfalls eine starke bilaterale Externalisierung der Migrationspolitik verfolgte, insbesondere mit Libyen. Bereits in den 2000er-Jahren, als Libyen noch von Diktator Muammar al-Qaddafi regiert wurde, verfolgten die beiden Staaten verschiedene Abkommen, beispielsweise durch die Lieferung von Equipment Italiens und anderer EU-Staaten an Libyen (Lemberg-Pedersen 2013: 158), um Migrationsbewegungen Richtung Europa einzudämmen. Diese Abkommen wurden 2012 aufgekündigt, als Folge des libyschen Konflikts und eines Urteils des EGMR, wonach Italien das *non-refoulement* Prinzip verletzt hatte (Palm 2017). Im Februar 2017 wurde jedoch

¹⁹ Original: „Border externalization refers to the process of territorial and administrative expansion of a given state’s migration and border policy to third countries.“

²⁰ Das *non-refoulement* Prinzip besagt, dass gerettete MigrantInnen und Geflüchtete keinesfalls in Länder rückgeführt werden dürfen, in welchen ihre persönliche Sicherheit oder Freiheit gefährdet ist

erneut ein *Memorandum of Understanding* zwischen Italien und Libyen unterzeichnet, in welchem Libyen Unterstützung zugesagt wurde, Migration einzudämmen. Dies führte jedoch zur Kritik, humanitäre Prinzipien zu verletzen (Palm 2017).

Während die EU die Politiken der Externalisierung der Nationalstaaten nicht unterminiert und diese eher als Vorbild betrachtet hat, so gibt es doch Ambitionen, die Kooperation mit Drittstaaten stärker über die europäische Ebene zu definieren (Europäische Kommission 2020). Jedoch konstruiert die EU ihr Externalisierungsregime auf Basis der bilateralen Beziehungen und Abkommen, welche in diesem Kontext nach wie vor eine zentrale Bedeutung haben.

Conclusio

Diese Kurzanalyse ging davon aus, dass die Migrations- und Grenzsicherheitspolitik der Nationalstaaten an den Außengrenzen der EU in einem Wechselverhältnis mit jener Politik der EU steht und sich dieses Wechselverhältnis vor allem im Spannungsfeld zwischen Kontrolle und Humanitarismus manifestiert. Spanien und Italien als zwei der wichtigsten Staaten entlang der mediterranen Außengrenze sind illustrative Beispiele für diese Entwicklung. Die genauere Analyse der spezifischen nationalen Politiken in einem europäischen Zusammenhang unterstreicht die Hypothese, dass die jeweiligen nationalen Maßnahmen oftmals zu einer Priorisierung von Kontrollmaßnahmen auf EU-Ebene geführt haben – wenn auch auf verschiedenen Wegen. Im Falle Italiens

wurde eine dezidiert humanitäre Politik auf nationaler Ebene, zu einer Politik der Kontrolle auf EU-Ebene – was wiederum dazu führte, dass innenpolitische Entwicklungen die Politik der Kontrolle zu einer Politik der Kriminalisierung machten. Im Falle Spaniens ist eine größere Konstanz in den Maßnahmen zu erkennen – und damit eine deutlich stärkere Konvergenz auf EU-Ebene. Wie die Debatte rund um die Fortführung von Mare Nostrums erkennen ließ, besteht auch in anderen Nationalstaaten vor allem ein Fokus auf Kontrolle und Sicherheit anstatt auf Humanitarismus, wodurch diese Position insbesondere im Rat mehrheitsfähiger wird. Humanitarismus ist – wie im Falle Mare Nostrums oder der Aufnahme der Aquarius – stärker von nationalen Initiativen abhängig. Dies wurde auch darin sichtbar, dass der größte Widerstand gegen Salvinis Maßnahmen aus Italien kam.

Für die Zukunft wird insbesondere wichtig sein, wie sich das Verhältnis zwischen Nationalstaaten und der EU durch die Stärkung von Frontex und die neue EU-Migrationsagenda verändert. Während ersteres eine Machtverschiebung zugunsten der EU bedeutet, ist in der neuen Agenda viel Platz für nationalstaatliches Handeln – vor allem im Bereich der Kontrolle und Rückführungen. Die beschriebenen Spannungsfelder werden die Migrationspolitik der EU weiterhin prägen. Dadurch entsteht die Problematik, dass die Praxis der europäischen Grenzschutzpolitik einerseits durch wenige Staaten durchgeführt wird und diese dabei vor allem in humanitären Kontexten wenig Unterstützung bekommen. Andererseits, wie ins-

besondere die Amtszeit Matteo Salvinis unterstreicht, können rechtsnationalistische nationalstaatliche Politiken europäische Zugänge erschweren. Eine mögliche Lösung könnte darin liegen, den humanitären Aspekt der Migrationspoli-

tik nicht nur stärker zu betonen, sondern auf europäischer Ebene zu praktizieren. Die neue Migrationsagenda legt jedoch weiterhin den Fokus auf die Außengrenzstaaten, womit eine Änderung der Situation unrealistisch erscheint.

Literatur

Carling, J. (2007): Migration control and migrant fatalities at the Spanish-African borders. *International Migration Review* 41(2): 316-343.

Carrera, S. (2007): *The EU Border Management Strategy FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands*. CEPS Working Document No. 261.

Carrera, S. und den Hertog, L. (2015): *Whose Mare? Rule of law challenges in the field of European border surveillance in the Mediterranean*. CEPS Paper in Liberty and Security in Europe No. 79.

Carrera, S. et al. (2016): *EU-Morocco Cooperation on Readmission, Borders and Protection: A model to follow?* CEPS Paper in Liberty and Security in Europe No. 87.

Casas-Cortes, M., Cobarrubias, S., and Pickles, J. (2016): 'Good neighbours make good fences': Sea-horse operations, border externalization and extra-territoriality. *European Urban and Regional Studies* 23(3): 231-251.

Côté-Boucher, K., Infantino, F. und Salter, M.B. (2014): Border Security as Practice: An Agenda for Research. *Security Dialogue* 45(3): 195-208.

Cusumano, E. (2019): Migrant rescue as organized hypocrisy: EU maritime missions offshore Libya between humanitarianism and border control. *Cooperation and Conflict* 54(1): 3-24.

Cusumano, E. und Villa, M. (2020): From "Angels" to "Vice Smugglers": The Criminalization of Sea Rescue NGOs in Italy. *European Journal on Criminal Policy and Research* Online First: 1-18.

Europäische Kommission (2011): *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Gesamtansatz für Migration und Mobilität. KOM (2011) 743 endgültig*.

Europäische Kommission (2013): *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Arbeit der Mittelmeer-Task Force. COM (2013) 869 final*.

Europäische Kommission (2020): *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions on a New Pact on Migration and Asylum. COM (2020) 609 final*.

Fine, S. und Torreblanca, J.I. (2019): *Border Games: Has Spain found an Answer to the Populist Challenge on Migration?* ECFR Policy Brief 296.

Fisher, D.X.O (2018): Situating Border Control: Unpacking Spain's SIVE border surveillance assemblage. *Political Geography* 65: 67-76.

Geddes, A. und Pettrachin, A. (2020): Italian migration policy and politics: Exacerbating paradoxes. *Contemporary Italian Politics* 12(2): 227-242.

Godenau, D. und López-Sala (2016): Multi-layered Migration Deterrence and Technology in Spanish Maritime Border Management. *Journal of Borderland Studies* 31(2): 151-169.

Jeandesboz, J. und Pallister-Wilkins P. (2016): Crisis, Routine, Consolidation: The Politics of the Mediterranean Migration Crisis. *Mediterranean Politics* 21(2): 316-320.

Kasperek, B. (2015): Was war Mare Nostrum? Dokumentation einer Debatte um die italienische Marineoperation. *movements. Journal für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung* 1(1): 1-18.

Lemberg-Pedersen, M. (2013): Private Security Companies and the European Borderscapes. In: Gammeltoft-Hansen, T. und Nyberg Sørensen, N. (Hg.): *The Migration Industry and the Commercialization of International Migration*. London: Routledge: 152-172.

Moffette, D. (2018): *Governing Irregular Migration. Bordering Culture, Labour and Security in Spain*. UBC Press.

Pallister-Wilkins, P. (2017): The Tensions of the Ceuta and Melilla Border Fences. In: Gaibazzi, P., Bellagamba, A. und Dünwald, S. (Hg.): *EurAfrican Borders and Migration Management. Political Cultures, Contested Spaces and Ordinary Lives*. Palgrave Macmillan: 63-82.

Pallister-Wilkins, P. (2018): Hotspots and the geographies of humanitarianism. *Environment and Planning D: Society and Space* Online First: 1-18.

Palm, A. (2017): *The Italy-Libya Memorandum of Understanding: The baseline of a policy approach aimed at closing all doors to Europe?* <<http://eumigrationlawblog.eu/the-italy-libya-memorandum-of-understanding-the-baseline-of-a-policy-approach-aimed-at-closing-all-doors-to-europe/>> (Zugriff 21.09.2020).

Palm, A. und Barana, L. (2019): Italy's Migration Policy: A Self-Defeating Approach Spells Marginalisation in Europe. *IAI Commentaries* 19.

Panebianco, S. (2019): The Mediterranean migration crisis: humanitarian practices and migration governance in Italy. *Contemporary Italian Politics* 11(4): 386-400.

Papoutsis, A., Painter, J., Papada, E. und Vradis, A. (2019): The EC hotspot approach in Greece: creating liminal EU territory. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 45(12): 2200-2212.

Riddervold, M. (2018): A humanitarian mission in line with human rights? Assessing Sophia, the EU's naval response to the migration crisis. *European Security* 27(2): 158-174.

Steinhilper, E. und Gruijters, R. (2018): A Contested Crisis: Policy Narratives and Empirical Evidence on Border Deaths in the Mediterranean. *Sociology* 52(3): 515-533.

Tazzioli, M. (2016): Border displacements. Challenging the politics of rescue between Mare Nostrum and Triton. *Migration Studies* 4(1): 1-19.

Vives, L. (2017): The European Union–West African sea border: Anti-immigration strategies and territoriality. *European Urban and Regional Studies* 24(2): 209-224.

Vaughan-Williams (2008) Borderwork beyond Inside/Outside? Frontex, the Citizen–Detective and the War on Terror. *Space and Polity* 12(1) 63-79.